

» Der Wagner Act

Prof. Dr. Thomas C. Kohler,
Boston College Law School, Newton, MA, USA*

1. Einleitung

Verabschiedet 1935, bleibt der National Labor Relations Act (NLRA, Wagner Act, nationales Gesetz über Arbeitsbeziehungen) das Zentrum der US-amerik. Arbeitsgesetzgebung. Obwohl der Kongress den NLRA durch den Taft-Hartley Act (1947) und den Landrum-Griffin Act (1959) deutlich verändert hat, bleiben seine wichtigsten Merkmale bestehen und verkörpern die Grundprinzipien des US-Arbeitsrechts. § 7, oft als »Herz« des Gesetzes bezeichnet, garantiert den Beschäftigten »das Recht auf Selbstorganisation, Bildung, Beitritt oder Unterstützung von Gewerkschaften (labor organizations), um gemeinsam durch Vertreter eigener Wahl zu verhandeln und sich in anderen konzertierten Aktivitäten zum Zwecke kollektiven Verhandels oder für andere gegenseitige Hilfe und Schutz zu engagieren.«

Um diese Garantien zu realisieren, verbietet das Gesetz arbeitgeberfinanzierte Vertretungsformen incl. »jeder Organisation jeglicher Art, Agentur oder Arbeitnehmervertretungsausschuss, an denen die Beschäftigten teilnehmen und die zu dem Zweck vorhanden sind, ganz oder teilweise mit den AG über Beschwerden, Arbeitsstreitigkeiten, Löhne, Vergütungssätze, Arbeitszeit oder -bedingungen zu verhandeln.« Diese Formulierung verbietet z.B. jede Art von BR, der nicht in einer Gewerkschaft verankert und von ihr vereinbart ist. Der NLRA erklärt die Gewerkschaft »die von der Mehrheit der AN in einer für solche Zwecke geeigneten Einheit« gewählt ist, zu ihrem »exklusiven Vertreter.« Einzelverträge existieren nicht, und es gibt nichts Entsprechendes zum Günstigkeitsprinzip. Die Exklusivität und das Mehrheitsprinzip reflektieren bewusst die Eigenschaften des amerik. Wahlsystems wie auch die Vorstellung, dass Tarifverhandlungen ein Rechtssetzungsverfahren darstellen. Der NLRA erfordert »freie« Tarifverhandlungen, d.h. die Parteien bestimmen den Inhalt ihrer Vereinbarung frei von staatlicher Einmischung oder Auferlegung von Bedingungen. Zur Auslegung und Anwendung der Formulierungen des Acts errichtete der Kongress den *National Labor Relations Board* als unabhängige Bundesbehörde, um als »oberstes Gericht des Arbeitsrechts« zu agieren.

Die Auswirkungen der NLRA reichen weit über die seinen Bestimmungen unterliegenden Parteien hinaus. Das Gesetz und die Fälle, in denen es ausgelegt wurde, hatten enormen Einfluss auf das Tarifrecht im öff. Landes- und Bundesdienst sowie auf das Arbeitsrecht anderer Länder. Der Kongress nutzte seine Grundzüge für die Konturierung anderer Bundesarbeitsgesetze, etwa Titel VII des Civil Rights (Bürgerrechte) Act v. 1964. Der Occupational Safety and Health (Arbeits- und Gesundheitsschutz) Act v. 1970 geht davon aus, dass Gewerkschaften eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung und Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz und Entwicklung von Vorschriften und Normen spielen. Der Erfolg der Arbeitsschlichtung im Zusammenhang mit Tarifverhandlungen beeinflusste die höchst umstr. Bereitschaft des *US Supreme Courts*, Schlichtungsvereinbarungen für allgemeinverbindlich zu erklären.

Offensichtlich unterscheidet viel die amerik. und dt. Arbeitsrechtssysteme. Ebenso aber, wie es einige überraschende Ähnlichkeiten zwischen den »Vätern« des dt. und des amerik. Arbeitsrechts gibt, stellen beide Systeme Versuche dar, auf gemeinsame Probleme zu antworten. Die Geschichte des NLRA in vergleichender Perspektive zu skizzieren, hilft zu erklären, warum die Systeme unterschiedliche Ansätze für ähnliche Probleme entwickelten, wobei einige der allg. unbeachteten gemeinsamen Wurzeln beider Systeme näher beleuchtet werden.

2. Die »Schwiegeväter«

Wenn Vaterschaft bedeutet, grundlegenden Eigenschaften eines Systems eine Form zu geben und sie zu strukturieren, dann ist Senator *Robert Wagner* (1877 – 1953, nachfolgend *W*) Vater des amerik. Arbeitsrechts so wie *Hugo Sinzheimer* (*S*) Vater des deutschen. *S* erarbeitete die rechtlichen Theorien und dogmatischen Grundlagen, die das dt. Arbeitsrecht mit Leben erfüllten. Als einer der Hauptförderer und Hauptarchitekten des NLRA leistete *W* Beiträge zur praktischen Gesetzgebung. Er und seine Kollegen haben weder Institutionen des amerik. kollektiven Arbeitsrechts erfunden noch theoretische Grundlagen dafür geliefert. Stattdessen entwickelten sie einen flexiblen Rechtsrahmen, der die Praktiken, die von den Parteien selbst über mehrere Jahrzehnte sozialer Experimente erarbeitet worden waren, reflektierte, in Regeln kleidete und sanktionierte. In dem Maße, in dem die NLRA kanadisches wie japanisches Arbeitsrecht beeinflusst hat, ist *W* auch ihr weit entfernter, aber direkter Vorfahr.

S und *W* haben vielleicht die Lösung ähnlicher Probleme auf sehr unterschiedliche Weise angegangen, aber was *Fraenkel* zu *S* feststellt, gilt gleichermaßen für *W* und seine Mitarbeiter. *S*, bemerkt *Fraenkel*, war bemüht, »zu verstehen, wie man die Arbeitswelt rechtlich ordnen kann, ohne sie einem allmächtigen und deshalb diktatorischen Staat auszuliefern oder sie der freien Initiative der Privatparteien zu überlassen, was gleichbedeutend wäre mit der Anerkennung der allmächtigen und daher diktatorischen Macht des privaten Kapitals.« Die Institutionen des koll. Verhandels stellten einen Weg zwischen diesen beiden höchst unerwünschten Ergebnissen zur Verfügung. Wie *S* verstanden auch *W* und seine Mitarbeiter, dass »die Träger der sozialen Macht durch ihre autonomen Organisationen und nicht nur der Staat durch seine Organe, Normen zu setzen und Recht zu schaffen in der Lage sind.«¹

Im Gegensatz zu anderen Industrieländern und insbes. zu Deutschland hatten die USA vor dem NLRA sehr wenig Arbeitsrecht. *W* und der Kongress machten Gesetzgebung auf der »grünen Wiese«. Anstatt

* Übersetzung: Rudolf Buschmann

¹ *Fraenkel*, JZ 1958, 458.

im NLRA einen Rechtsrahmen zu errichten, der grundlegende Begriffe und Grenzen festlegt, sagte der Kongress den Parteien im Wesentlichen: »Wir haben ein Verfahren sanktioniert, das widerspiegelt, was Sie erstellt haben. Wir gehen nicht weiter. Wenn Sie Arbeitsrecht wollen, überlassen wir es Ihnen, es selbst zu machen.« In G. Teubners Worten ausgedrückt, stellt der NLRA ein selbst-referenzielles System dar, das nur verfahrenstechnische und organisatorische Normen aufstellt, in denen sich eine private Ordnung entwickeln kann.

3. Robert F. Wagner: eine biographische Skizze

W und S waren Zeitgenossen. Sie wurden im Abstand von 2 Jahren geboren und leisteten viel von ihrer bahnbrechenden Arbeit etwa zur gleichen Zeit. Beide waren Deutsche von Geburt. S wurde in Worms, W in Nastätten geboren, 2 Städte in Rheinland-Pfalz. Auf besondere (und in S Fall tragische) Weise standen beide Männer als »Außensteiter« in ihren Ländern dar: S als Jude im damaligen Deutschland und W als Immigrant, der mit seiner Familie im Alter von 9 Jahren nach New York City zog. (Da sie sich nicht auf das Leben in den USA einstellen konnten, kehrten Ws Eltern 1896 nach Deutschland zurück.) Eine Titelgeschichte der Zeitschrift *New Yorker* zu W, veröffentlicht im März 1927, kurz nach seiner Wahl in den US-Senat, verrät nachhallende Sensibilität für seinen Status: »Heute sind alle Spuren seines germanischen Ursprungs verschwunden – bis auf eine Liebe zu Rebhuhn in Sauerkraut, ein persönliches wie auch politisches Bedauern, dass es keine leichten Weine und Bier mehr gibt [denn dies war während der Prohibitionszeit, TK], und eine Hingabe an die wagnersche Oper.«² Die angespannten Umstände in Ws früherem Leben beeinflussten zweifellos seine späteren Anliegen und Aktivitäten in Rechtspraxis und öff. Leben. »Meine Kindheit war eine ziemlich raue Passage,« bemerkte er einmal.³ Er habe »viel Glück gehabt«, meinte er, »Ich glaube nicht, dass es gut für Jungen ist, hart zu arbeiten. Wenigstens weiß ich, dass es mir nicht gut getan hat.«⁴

Wie viele intellektuell begabte arme Kinder aus New Yorker Einwandererfamilien absolvierte W sein Grundstudium am NY City College. Anschließend erhielt er seinen Jura-Abschluss an der NY Law School, in beiden Institutionen mit Auszeichnung. Neben selbst verdientem Geld gab ihm sein Bruder Gus, ein Koch, einen Großteil der notwendigen, finanziellen Unterstützung, um ihm den Studienabschluss zu ermöglichen. Wie S engagierte sich W mehrere Jahre rechtspraktisch; wie S wurde er früh politisch aktiv, 1905 als Mitglied der NY State Assembly. 1909 – 1918 wurde er in den NY State Senat gewählt, wo er bedeutsame Gesetzgebung im Arbeits- und Sozialrecht unterstützte und autorisierte, darunter obligatorische Entschädigung für AN bei Arbeitsunfällen. *Samuel Gompers*, Präsident des Gewerkschaftsbundes American Federation of Labor (AFL) nannte sie »das beste Gesetz dieser Art, das jemals in einem Staat oder Land verabschiedet wurde.«⁵

W brachte 1913 einen Gesetzentwurf ein, der eine landesweite Volksabstimmung über das Frauenwahlrecht erlaubte (das erst durch Ratifizierung des 19. Zusatzartikels zur US-Verfassung 1920 garantiert wurde). Einer seiner bemerkenswertesten Beiträge kam durch seinen Dienst in der Betriebsinspektionskommission zustande, die der Gesetz-

geber des Staates New York nach der Brandkatastrophe der Triangle Shirtwaist Fabrik 1911 eingerichtet hatte, bei der 145 Arbeiter starben, meist junge Frauen, die wegen der blockierten Ausgänge aus dem Gebäude nicht entkommen konnten. In einer außerordentlichen Arbeit legte die Kommission 1912 einen vorläufigen Bericht vor, für den sie mehr als 3.000 Arbeitsplätze untersucht, mehr als 400 Zeugen gehört und über 7.000 S. Beweisaufnahme dokumentiert hatte.⁶ Der Bericht führte zu einer vollständigen Überarbeitung der Arbeitsschutzgesetze in New York und stellt zweifellos die umfangreichste Studie über Arbeitssicherheit bis dahin in den USA dar.

W war von 1918 – 1926 Richter am *NY Supreme Court* (der trotz seines Namens ein ordentliches Tatsachengericht ist), bis er die Wahl in den US Senat gewonnen hatte, dem er bis 1949 angehörte, als er sich aus gesundheitlichen Gründen zurückzog. Zusätzlich zum NLRA und weiteren Gesetzgebungsakten nahm er eine Schlüsselrolle ein bei der Ausarbeitung des National Industrial Recovery Acts 1933, des Social Security Acts 1935 und des *Wagner-Steagall Housing Acts* 1937.

4. Gemeinsame Theorieprobleme bei der Entwicklung eines kollektiven Arbeitsrechts

»*Sinzheimer* hat nie die Bedeutung des individuellen Arbeitsvertrags unterschätzt«, sagt uns *E. Fraenkel*. In seinen frühen Arbeiten rang S mit dogmatischen Problemen, die aus dem Konzept des Arbeitsvertrags entstanden, obwohl er schnell sah, dass der »Schlüssel zum Rechtsverständnis der sozialen Frage nicht im Dienstvertragsrecht gefunden werden konnte.« Bekanntlich wandte er sich der »soziologischen Methode« zur Entwicklung des Arbeitsrechts zu. Um seine Ziele zu erreichen, beobachtete *Fraenkel*, hing *Sinzheimers* Arbeit teilweise von der Befreiung der Rechtswissenschaft vom »Zauberberg des Rechtspositivismus« ab.⁷

Die amerik. Situation präsentierte ähnliche rechtsanalytische Herausforderungen. Sowohl das dt. Zivilrecht als auch das amerik. common law (Gewohnheitsrecht; die amerik. Begriffe werden weiter verwendet), zumindest jener Zeit, repräsentierten das, was *Max Weber als* Systeme »logischer formaler Rationalität« bezeichnete, d.h. Systeme mit abstrakten Begriffen, rechtstheoretisch entstanden und verstanden als vollständiges, »bruchloses« System.⁸ In den USA hatte das »legal realist movement« die herrschenden Vorstellungen von Formalismus zur gleichen Zeit herausgefordert, als *Philipp Hecks* »Interessenjurisprudenz« oder

² *Henry F. Pringle*, Profiles: the Janitor's Boy, *New Yorker Magazine*, March 5, 1927, S. 24.

³ *J. Joseph Huthmacher*, Senator Robert F. Wagner and the Rise of Urban Liberalism (New York: Atheneum 1968), S. 12.

⁴ *New Yorker Magazine*, aaO., S. 24.

⁵ Zit. bei *Huthmacher*, aaO., S. 30-31.

⁶ Während einer 2. Untersuchung überprüfte die Kommission die Lohnsätze und gab eine Empfehlung zur Annahme einer staatlichen Mindestlohngesetzgebung ab. Vgl. Report of the New York State Factory Investigating Commission, Monthly Review of the Bureau of United States Labor Statistics, 81 – 99, vol. 2 (February 1916).

⁷ *Fraenkel*, JZ 1958, 458.

⁸ Darauf basiert auch das sog. »Restatement movement«.

Hermann Kantorowicz's »Freirechtsschule« auf den Plan traten. Sinzheimer's Ansatz könnte seine engste Entsprechung in der Arbeit von Louis Brandeis und dessen beispielloser Nutzung sozialwissenschaftlicher Forschung in seinem berühmten »Brandeis Brief« finden, eingereicht 1908 an den Supreme Court im Fall Muller v. Oregon, in dem er erfolgreich dabei half, staatliche Arbeitsschutzgesetzgebung zur Begrenzung von Frauenarbeitszeiten zu verteidigen, die von AG verfassungsrechtlich angefochten wurde. Brandeis, später Richter am Supreme Court, befasste sich während seiner Praxisjahre intensiv mit Arbeitsrechtsfragen. Diese neuen Stränge jur. Denkens und Methoden umfassten einen Teil der rechtlichen Atmosphäre, in der seine Autoren den NLRA formten.

In Zivil- wie Common Law-Systemen zeigt der Aufstieg des koll. Arbeitsrechts ein Bemühen, über den Formalismus des späten 19. Jhdts. hinaus zu gehen, aus seinem doktrinären Individualismus auszubrechen und Rechtsverhältnisse eingebettet in ein soziales Netz, das ihre Existenzbedingungen setzt, zu begreifen. Aufschlussreich für den Formalismus dieser Zeit beobachtete Sir Henry Maine 1861 in seinem klassischen Werk *Ancient Law*, dass es nicht »schwer ist zu sehen, was die Bindung zwischen Mensch und Mensch ist, die nach und nach jene Formen von Gegenseitigkeit in Rechten und Pflichten ersetzt, die ihren Ursprung in der Familie haben. Es ist der Vertrag!« Dabei stellt er fest, dass die Beziehung von »Herr und Knecht«, verstanden auf vertraglicher Basis, frühere Formen der Anordnung abgelöst hat. Die Bewegung in fortschreitenden Gesellschaften, so seine bekannte Feststellung, ist eine Bewegung »vom Status zum Vertrag.«

In seinem Aufsatz »Otto von Gierkes Bedeutung für das Arbeitsrecht« bemerkte S. Gierke habe verstanden, »dass der Arbeitsvertrag in keiner Weise die Gesamtheit des Arbeitsrechts ist.« Gierke »sah, dass der AN nicht nur ein persönliches Rechtsverhältnis individueller Art eingegangen ist, sondern richtete seinen Blick direkt auf die Tatsachen, ebenfalls schätzte er die einzigartige Gemeinschaft, die den AN bei seinem Eintritt in das UN umgibt.« Gierke erkannte, dass die Bedingungen des Arbeitsverhältnisses nicht im Einzelarbeitsvertrag ausgeschöpft werden. Vielmehr wird »neben und in der ind. Beziehung zwischen dem jeweiligen AN und dem AG eine soziale Beziehung durch den Arbeitsvertrag festgelegt, so dass der Beschäftigte ebenfalls einem Verbandsrecht⁹ unterliegt oder dem, worauf der US Supreme Court später als »law of the shop« (Betriebsrecht) verweist.«

Die amerik. Situation wies ähnliche Probleme von jur. Formalismus und einer sehr abstrakten Vertragslehre auf, die sich nur ind. Verhandeln vorstellen konnte. Im common law wie im Zivilrecht war das, was wir jetzt als Beschäftigung verstehen, einst in Relativ-Begriffen wie der Herr-Knecht-Beziehung verstanden worden, als Bindung, definiert und gekennzeichnet durch gegenseitige und weitgehend nicht verhandelbare Pflichten und Teil des Familienrechts. So wie in Deutschland im 19. Jhdts. änderte sich das Verständnis zu einem vollständig vertraglichen Verhältnis, das sich strikt aus monadischen und marktbasierenden ind. Verhandlungen zwischen 2 autonomen, Eigeninteressen verfolgenden Parteien ergibt; dabei übersah das Gesetz die Asymmetrien in der Verhandlungsmacht vollständig und ignorierte die aus ihnen resultierenden sozialen Folgen.

So prägte der Formalismus das amerik. Arbeitsrecht noch stärker als seine dt. Schwester. Bis zum Ende des 19. Jhdts. hatte das amerik. Recht unwiderleglich angenommen, dass in Ermangelung einer aus-

drücklichen (und idR. schriftlichen) Vereinbarung des Gegenteils alle Beschäftigung auf einer at-will-Basis existierte. Dies stellt eine seltsame Vertragsform dar, dessen Bedingungen von jeder Partei aus irgendeinem Grund und jederzeit geändert oder beendet werden können. Die Vorstellungen von Gegenseitigkeit, individueller Freiheit und effizienter Nutzung der Möglichkeiten lieferten seine Begründungen und Rechtfertigungen. In der abstrakten Theoriewelt, der das Konzept entsprang, beinhaltet der at-will-Vertrag, dass zwischen den Parteien ein konstanter Strom von Angeboten und Annahmen fließt.

Das common law hatte sich nicht erfolgreicher bei der Aufgabe gezeigt, auf die veränderte Art der Beschäftigung und die mit der »sozialen Frage« verbundenen drängenden Fragen zu reagieren als das Zivilrecht. Wie in allen Industrieländern haben die amerik. Arbeiter, AG und Sozialaktivisten verschiedener Art eifrig nach neuen Wegen der Arbeitsorganisation gesucht. Dazu gehörten utopische, von Robert Owen oder religiös inspirierte Initiativen wie die Oneida Gemeinschaft in New York oder New Harmony in Indiana; Arbeitergenossenschaften, die von den »Rittern der Arbeit« gefördert wurden; Formen arbeitgebergeförderter Arbeitnehmervertretungsstrukturen unter Einschluss von stimmrechtslosen Sitzen in Unternehmensorganen für Arbeitnehmervertreter oder »Junior-Boards« für Arbeitnehmervertreter; »Mitarbeitervorsorge«-Programme, von denen die höchstentwickelten den Bau von für die Zeit gut ausgestatteten »Unternehmens-Städten« beinhalteten, wie Pullman, Illinois (jetzt Stadtteil von Chicago). George Pullman, dessen Firma die berühmten Pullman-Eisenbahnwagen produzierte, baute die Stadt in den 1880er Jahren, inspiriert durch eine ähnliche Installation, die Pullman in der Schweiz besucht hatte. Die Weigerung des UN, die Mieten während der kurzen, schweren Depression, die der Panik von 1893 gefolgt war, zu senken, zu einer Zeit, als es Löhne kürzte und eine große Zahl von Arbeitern entließ, führte zum berühmten Pullman-Streik 1894, den Eugene V. Debs zu organisieren und zu koordinieren half. Er veranlasste den Kongress, eine sehr umfangreiche vierjährige Untersuchung über die »Arbeiterfrage« und Fragen rund um gewerkschaftliche Organisation und Beschäftigungsordnung einzuleiten.

Bis Anfang des 20. Jhdts. hatten sich Kernfunktionen des amerik. Modells von Tarifverhandlungen als gemeinsames Produkt von Arbeitern und Management, Kampf und Konzession gefestigt. Konkurrierende Alternativen wie die programmatischen Anstrengungen der Knights of Labor, Lohnarbeit durch UN im Besitz und Verwaltung der Mitarbeiter zu ersetzen und weitreichende soziale Reformen einzuführen (wie Abschaffung der Diskriminierung am Arbeitsplatz und rechtlich garantierte Lohngleichheit für Frauen) waren gescheitert. Das »Geschäft« oder die »Brot und Butter«-Gewerkschaftsarbeit von Samuel Gompers und der AFL bildeten die dominierende Plattform der amerik. Arbeiterbewegung, sich mit der amerik. Version des Kapitalismus zu arrangieren.

Wie erwähnt, waren AG und andere seit etwa den 1880er Jahren eifrig auf der Suche nach Alternativen zur Arbeiter-Selbstorganisation und zur Beteiligung an Führungsentscheidungen durch koll. Verhandeln. Als die Roosevelt-Regierung in den frühen 1930er Jahren ihr Amt antrat, fie-

⁹ Otto von Gierkes Bedeutung für das Arbeitsrecht: ein Nachruf von Hugo Sinzheimer, *Arbeitsrecht*, Jg. 9, Januar 1922, S. 3.

len fast so viele Arbeiter unter arbeitgebergeförderte Vertretungsstrukturen wie solche, die durch TV abgedeckt waren. 1928 berichtete der Social Science Research Council über den Stand der industriellen Beziehungen in Amerika, »dass, während Gewerkschaftsarbeit 2 Jahrzehnte zuvor praktisch die einzige Form des koll. Verhandeln war, es seit dieser Zeit eine rasche Ausbreitung anderer, arbeitgebergeförderter Formen von Gruppenvertretung gegeben habe« und dass durch sie der Mitarbeiter-Selbstorganisation »eine echte Herausforderung erwachsen war.«¹⁰ Die amerik. Arbeitnehmervertretungspläne, auch als »Betriebsgewerkschaften« bekannt, fanden ihre Entsprechungen und nicht selten ihre Inspiration in eur. und dt. arbeitgebergeförderten Vertretungsstrukturen. Ein wesentlicher Teil der Debatte über die Regelungen des NLRA drehte sich um die Frage, ob der Kongress ausschließlich Tarifverhandlungen durch selbstorganisierte Gewerkschaften dulden oder »Firmengewerkschafts-Systeme« weiterhin ermöglichen sollte.

5. Vorläufer des National Labor Relations Acts

Während es vor Inkrafttreten des NLRA in den USA wenig Arbeitsgesetzgebung gab, übten 2 Vorläufer wichtigen Einfluss auf seine Bedingungen aus: § 7 (a) des unglücklichen National Industrial Recovery Acts (NIRA) und eine Erweiterung des Railway Labor Acts (RLA) 1926. Der NIRA (1933), als Mittel zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums, stellt eines der ersten Gesetzgebungsvorhaben während der *Franklin D. Roosevelt*-Regierung dar. Der NIRA hatte 4 Schlüsselemente. Zur Beschäftigungsförderung setzte er zwingende Arbeitszeitbeschränkungen fest. Er förderte große öff. Bauvorhaben. Seine Bestimmungen setzten die Anwendung des Kartellrechts außer Kraft, um korporative Handelsvereinbarungen, durch die Preise, Produktionsmengen, Arbeitsnormen und andere Aspekte des Wettbewerbs geregelt werden könnten, zuzulassen. § 7 (a) des Gesetzes sah vor, dass »AN das Recht haben sollen, sich kollektiv zu organisieren und durch Vertreter ihrer eigenen Wahl zu verhandeln, frei von arbeitgeberseitiger Einmischung und von Zwang.« Die Vorschrift garantierte, dass von keinem Beschäftigten oder Arbeitsplatzbewerber »als Einstellungsbedingung gefordert werden darf, sich einer Firmengewerkschaft anzuschließen oder von der Mitgliedschaft, Teilnahme oder Unterstützung einer Gewerkschaft eigener Wahl Abstand zu nehmen,« und dass die AG die vom Präsidenten genehmigten oder vorgeschriebenen Arbeitszeiten, Mindestlöhne und andere Arbeitsbedingungen einhalten müssten. Der *US Supreme Court* erklärte 1935 den NIRA in *Schechter Poultry Co. v. US* für verfassungswidrig, aber der Text des § 7 (a) lieferte das Modell für § 7 NLRA und das Verbot arbeitgebergesponserter Vertretungspläne in §§ 2 (5) u. 8 (a) (2) NLRA. 1934 ergänzte der Kongress den RLA, um solche arbeitgebergesponserter Vertretungspläne zu ächten und den Schutz der Rechte der AN auf Selbstorganisation erheblich zu stärken.

6. Durchsetzung des NLRA

Es dauerte 2 Kongress-Sitzungen 1934 u. 1935, um den NLRA zu verabschieden. Durchweg handelte Senator *W* als sein Hauptverfechter.

Obwohl es um ein wesentliches Stück der New Deal Gesetzgebung ging, hatten Präsident *Roosevelt* und seine wichtigsten Berater wenig Interesse an Kollektivverhandlungen. Auch seine Arbeitsministerin, die gefürchtete *Frances Perkins*, demonstrierte Ambivalenz gegenüber dem Gesetz. Andere, wie die Sozialforscherin und Reformerin *Mary van Kleeck*, die Tarifverhandlungen unterstützte, stellten sich gegen das Gesetz, weil sie (vorausahnend) befürchteten, dass jede staatliche Intervention zur Reglementierung der Gewerkschaften und zur Begrenzung von Verhandlungsrechten führen würde. Eine Gruppe sehr kenntnisreicher und erfahrener Rechtsanwälte und Arbeitsökonominnen unterstützte *W* bei der Festlegung der Gesetzesbedingungen. Deren Wortlaut schöpfte stark aus der Erfahrung des sog. »ersten« National Labor Relations Board, den der NIRA etabliert hatte. Fragen zur Verfassungsmäßigkeit des NLRA umgaben die Beratungen über den Entwurf. Viele im Kongress stimmten für das Gesetz vielleicht in der Vorstellung, es sei eine »freie« Stimme, die es ihnen erlaubte, Teile ihrer Wählerschaft zu beschwichtigen, während sie anderen versichern könnten, dass der *Supreme Court* das Gesetz kassieren würde.

7. Abschließende Bemerkungen

Obwohl der NLRA das Zentrum der nationalen Arbeitsgesetzgebung bleibt, bleiben Gesetz und Tarifverhandlungen in den USA höchst umstritten. Nur 12 Jahre nach seiner ursprünglichen Verabschiedung versteht die *Taft-Hartley* Novellierung des NLRA Gruppen als Bedrohung für Individuen und versucht, sie und andere koll. Aktivitäten der AN einzudämmen. *S* und *W* standen ähnlichen Problemen gegenüber, aber mit erheblichen Unterschieden sowohl in den Ergebnissen als auch in der Systemstabilität. In den USA haben Tarifverhandlungen und die sie unterstützenden Institutionen und Gewohnheiten einen Punkt kritischer Schwäche erreicht.

2 Erfahrungsunterschiede verdienen Erwähnung. Nie hatten die USA so etwas wie das Novemberabkommen. Ihre AG hatten nie als Gruppe die Legitimität von Arbeitnehmervereinigungen offiziell anerkannt. Wie wäre die Geschichte des amerik. Arbeitsrechts ausgegangen, hätte es eine entspr. Vereinbarung gegeben? Auch hatten die USA keine Figur wie *Fichte*, in dessen Denken viele politische Philosophen die theoretischen Grundlagen des modernen dt. Wohlfahrtsstaats sehen und für die Erkenntnis, dass Arbeit ein entscheidender Aspekt des Rechts auf Selbstbestimmung ist. Arbeit ist nicht nur Mittel der Selbsterhaltung, sondern ein besonderes Mittel, über das soziales und kulturelles Leben seine Entwicklung realisiert. Die dt. Idee des »Rechts auf Arbeit« findet hier seine Wurzeln. Ohne ein solches Verständnis kann die Idee der Arbeiterselbstbestimmung wie ein Samen auf felsigen und trockenen Böden fallen und muss auch für eine nur prekäre Existenz kämpfen. Letztlich bestimmt die Kultur das Schicksal jeder rechtlichen Regelung.

¹⁰ *H. Feldman*, A Survey of Research in the Field of Industrial Relations- A Preliminary Report to the Advisory Committee on Industrial Relations of the Social Science Research Council, 119 (1928), quoted in, *Milton Derber*, The American Idea of Industrial Democracy, 1865-1965, S. 229.